

公共管理系列教材

政府经济学

韩丽华 潘明星 主 编
董西明 李一花 副主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府经济学/韩立华,潘明星主编.
北京:中国人民大学出版社,2003
(公共管理系列教材)

ISBN 7-300-04968-0/D·888

I. 政…

II. ①韩…②潘…

III. 政府经济学-研究生-教材

IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 083895 号

公共管理系列教材

政府经济学

韩丽华 潘明星 主 编

董西明 李一花 副主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-62515351(邮购部) 010-62514148(门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷厂

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2003 年 9 月第 1 版

印 张 21.5 印 次 2003 年 9 月第 1 次印刷

字 数 390 000 定 价 26.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



总 序

我们正处于变革的时代，在新的世纪里，基于迎接技术进步、全球化和国际竞争的挑战，世界各国的公共部门正在发生着重要的变化。正如欧文·E·休斯所言，“近年来所发生的变革比20世纪其他任何时期都要广泛得多”。可以说，我们已经进入一个“组织、管理和战略变革的新纪元”。

与此相应，中国公共管理领域也正发生着前所未有的变化，并将面临更大的管理创新和变革。市场经济体制的建立与不断完善，将使政府从以往的“全能”角色，向有限政府转变，须重新定位政府与市场的关系；信息技术特别是网络技术的发展与应用，将有力地推动政府信息化管理的进程；电子政务的应用在提高政府效率的同时，将有力地推动政府的组织和业务流程重组，并深刻地改变政府工作的理念；公民社会理论的兴起和非营利组织的发展，使公共管理的主体日趋多元化；对外开放的不断深入，将推动公共管理领域的对外交流与合作，引入许多新的管理手段、管理方式；公民的民主观念、法制观念的强化，将不断推动民主行政和依法行政的进程；等等。这诸多的变革是时代的要求，是全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴的需要，同时，它也将为公共管理学科的发展提供丰富的养料和广阔的空间。可以预见，伴随着不断推进的改革进程，公共管理学科将作为一门“显学”，在新的世纪里发挥重要的作用，也必将成为我国当代社会科学研究和教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

当然，我们也应看到，公共管理学科在我国还是一个新兴学科。从20世纪80年代恢复重建行政管理学专业，到目前形成一个独立的学科，总共只有20多年的时间。应该说，在不长的时间里，我国公共管理学科的发展是十分迅速的，许多高校纷纷设立公共管理类专业，为社会培养了一大批急需的公共管理人才，特别是MPA的设立极大地扩展了公共管理学科的影响，许多公共管理的新理论、新方法已落实到政府管理的实践中。但从另一个方面来看，整体上我们还处于发展的初期阶段，无论是专业设置、课程安排还是教材建设均尚在探索之中。特别是在作为公共管理类人才培养基础的本科教学中，教材建设比较薄弱。

著名管理学家亨利·明茨伯格（Henry Mintzberg）在谈及当下的管理教育时

曾说过,“彻底重塑传统管理教育的时代已经来临”。在公共管理迅猛发展的背景下,公共管理教育工作者面临的任务十分艰巨。如何顺应国际潮流,实现公共管理教育的规范化、国际化;如何面对丰富的管理实践,实现公共管理教育创新,有针对性地培养更多、更优秀的公共管理人才,是我们必须面对的课题和使命。这套公共管理系列教材,就是我们面对这一任务推出的一个小成果。

这套教材是山东省公共管理学界同仁共同努力的结晶。同全国一样,公共管理学科在山东省发展迅速,目前已有16所高校先后开设了公共管理类专业。为加强沟通,推进学科建设,2001年12月,由山东大学发起召开了山东省第一届“公共管理研究与教学研讨会”,青岛海洋大学、青岛大学、山东经济学院、山东财政学院、山东师范大学、济南大学、山东科技大学、山东农业大学等十几所高校的教师齐聚一堂,就公共管理的理论与实践、学科建设、教学等进行了研讨。会上大家一致认为,在公共管理学科发展迅速的情况下,还应注重人才培养基础环节的建设。特别是考虑到目前本科教学中,教材的选定比较困难,如有的只针对MPA学员,有的缺乏系统性,有的由于出版时间较长,新的知识没能融入等,大家一致决定,共同编写一套适应本科教学需要和特点的公共管理系列教材。

在教材编写的过程中,我们重点注意了以下几个方面:一是以公共管理类专业的基础性课程和教学急需为选题重点。公共管理学科有四个二级学科,课程众多,我们重点选择了各专业通用的课程和目前尚无成熟教材的课程为对象,首批编写7本教材,以后再陆续增加。二是适应本科教育的特点,突出教材的系统性和规范性,力争使学生通过学习,打下一个扎实的基础。三是在内容的编排上,紧紧把握公共管理教育的潮流,体现出公共管理理论的最新进展,并增加了与管理实践相结合的教学内容。四是在体例设计上也力图有所创新和突破,提出了学习的重点,插入了许多现实性强、有本土特色的辅助材料,以增强本科教学的针对性,并引导学生作进一步的思考。

本套教材的编写主要是由山东大学、山东经济学院、山东财政学院、济南大学、山东科技大学、山东省行政学院等高校的教师完成的,大家面对共同的任务所体现出的责任心和合作精神令人钦佩和感动。

本套教材的编写得到了山东大学政治学与公共管理学院领导的大力支持。在编写过程中,北京大学、中国人民大学等高校的有关专家教授提出了宝贵的意见和建议。中国人民大学出版社的领导、刘晶编辑及其他同志对教材的出版给予极大支持,并付出了辛勤劳动。在此,一并致以深深的谢意!

进入21世纪的公共管理学科方兴未艾,其发展有赖于公共管理学界同仁和

公共管理实践者的共同努力。本套教材的编写是我们的一个初步尝试，尽管我们做了大量的准备工作，在编写的过程中已经尽心竭力，但由于学识水平所限，肯定会有诸多不足和偏颇之处，诚望各位同行专家、读者批评指正。

曹现强

2003年7月



前 言

政府经济学是公共管理学科相关专业的核心课程之一,地位十分重要,但与公共管理专业和MPA在我国蓬勃发展形成鲜明对照的是,在实际的教学过程中,这门课程面临着难以找到合适教材的窘境。为了满足本科教学的迫切需求,经过几年的探索,我们编写了这本教材。

在我国,政府经济学是一门新兴的学科,还没有形成完整的理论体系。考虑到公共管理专业课程设置的特点,加之对政府经济学本身的理解,我们认为,本教材应对政府经济学的基本问题作出全面、系统的解说。美国著名经济学家斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)认为,政府经济学的主要课题有:

第一,要搞清公共部门应该从事哪些活动以及这些活动是如何组织的;

第二,尽可能地理解和预测政府经济活动的全部结果;

第三,评价政府的各种经济政策。

上述三个课题构成了政府经济学的主要问题,涉及的范围宽广,内容也十分丰富。本书从三个大的方面着手,力图全面系统地阐述上述课题。第1~第5章着重说明政府经济行为的理由和依据。第6~第10章从宏观和微观两个层面介绍政府的主要经济活动。第11~第17章具体分析政府的财政收支。可以说,全面和系统地阐述政府的经济行为是本书追求的目标。

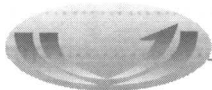
本书是山东大学、山东经济学院、山东财政学院的同仁们共同努力的结果,由韩丽华、潘明星任主编,董西明、李一花任副主编。具体的分工如下:第1、5章,韩丽华;第2、7章,李森;第3章,董西明;第4章,张健彬;第6章,宋敏;第8章,李一花;第9章,王丽梅;第10章,路军;第11章,宋敏、丁宁宁;第12章,张宗坪;第13章,牟芳华;第14、15章,潘明星;第16章,徐健;第17章,晁毓欣。

本书汲取和引用了国内外许多专家学者的研究成果,我们尽可能在书中作了说明,在此对他们表示衷心的感谢。

因教学急需,本书写作较为仓促,加之编写者理论功底有限,书中难免存在缺陷,望各位同仁与读者不吝赐教。

编者

2003年3月



目 录

第 1 章 市场失灵与政府干预	1
1.1 经济效率及其实现	1
1.2 市场失灵与政府经济活动的范围	9
1.3 政府的经济职能与政府失灵	12
1.4 市场经济中政府作用变迁的历史轨迹	17
第 2 章 公共产品	24
2.1 公共产品的含义	24
2.2 公共产品的配置与效率	27
2.3 公共产品的价格：税收	35
第 3 章 外部效应	40
3.1 外部效应的内涵	40
3.2 外部效应与资源配置效率	45
3.3 纠正外部效应的策略	52
第 4 章 公共选择	57
4.1 投票规则	57
4.2 利益集团与寻租	68
4.3 官僚理论与政府规模	74
4.4 政治性经济周期与政府失灵	83
第 5 章 政府管制的理论基础	90
5.1 垄断理论	90

5.2	信息不对称理论	96
5.3	政府管制俘虏理论	101
第6章 政府管制行为		105
6.1	政府管制的界定	105
6.2	经济性管制	107
6.3	社会性管制	111
6.4	中国政府管制的趋势及政策思路	114
第7章 公有企业		122
7.1	公有企业的含义与特征	122
7.2	公有企业的功能	126
7.3	公有企业的效率	129
第8章 财政政策		137
8.1	财政政策的理论基础：财政平衡与社会总供求平衡理论	137
8.2	财政政策概述	143
8.3	财政政策的发展历史及当前我国的财政政策	148
8.4	财政政策的目标和工具	150
第9章 货币政策		155
9.1	货币政策的目标	155
9.2	货币政策工具	158
9.3	货币政策的传导机制与中介目标	162
9.4	中国的货币政策及效果	166
9.5	财政政策与货币政策的协调配合	172
第10章 收入分配制度与社会保障制度		176
10.1	收入分配的含义	176
10.2	收入分配理论	180
10.3	收入分配制度	184
10.4	西方国家的收入分配与社会保障制度	188

10.5 我国的收入分配与社会保障制度	191
第 11 章 财政支出概述	197
11.1 财政支出的原则与分类	197
11.2 财政支出的规模与增长理论	201
11.3 财政支出的效益分析	206
第 12 章 财政支出具体分析（上）	214
12.1 投资性支出的一般分析	214
12.2 投资性支出的具体内容	220
12.3 行政管理支出与国防支出	223
12.4 科教文卫支出	228
第 13 章 财政支出的具体分析（下）	233
13.1 社会保障支出	233
13.2 财政补贴	244
第 14 章 财政收入总述	251
14.1 财政收入的形式和结构	251
14.2 财政收入的规模分析	258
14.3 财政收入的原则	263
第 15 章 税收理论	265
15.1 税收的内涵	265
15.2 税收原则	269
15.3 税收负担与税收转嫁	280
第 16 章 税收制度	286
16.1 税收制度的构成要素	286
16.2 税收的分类	289
16.3 商品课税	291
16.4 所得课税	296

16.5 资源、财产课税	300
第 17 章 公债	304
17.1 公债的含义与分类	304
17.2 公债的功能	309
17.3 公债制度与公债市场	313
17.4 公债管理与宏观经济调控	319
17.5 中国的公共债务	323
参考文献	327

学习重点

市场经济以其独特的运行规律,显示了其在社会资源配置方面的巨大优势,与其他资源配置方式相比,市场机制是最具经济效率的。然而,市场也不是万能的,市场的固有缺陷即市场失灵的存在成为政府干预经济的理由。但是,政府干预经济又不可避免地会出现政府失灵。因此,如何处理好政府与市场的关系,一直是理论界争论的热点,也是各国政府面临的首要课题。通过本章学习,应该明确实现资源合理配置的基本准则,掌握市场失灵与政府失灵的表现和原因,了解在市场经济发展的不同时期,政府发挥作用的限度和范围,探索正确处理政府和市场之间关系之道。

1.1 经济效率及其实现

1.1.1 判定资源配置是否合理的两个基本准则

由于社会资源有限,而人类的需求无限,于是,如何有效利用有限的或稀缺的资源来满足人类需要,就成为经济学探讨的核心问题。如何判定资源配置是否合理或有效呢?经济学上一般有两个评价准则:效率准则和公平准则。

1. 效率准则

(1) 效率准则(又称帕累托效率准则)的概念。

经济学意义上的效率是指资源配置已达到这样一种境地,即任何重新改变资源配置的方式,都不可能使一部分人在其他人没有受损的情况下受益。换言之,经济运行达到最高效率时,一部分人要改善处境,必须以另一部分人处境的恶化为代价。这一资源配置的状态,被称为“帕累托最优”(Pareto optimum)状态,

或称为“帕累托有效”(Pareto efficient)。

从“帕累托最优”的概念,经济学家又引申出了“帕累托更优”(Pareto superior)或“帕累托改进”(Pareto improvement)的概念。如果改变资源配置之后与改变之前相比,同时符合下面的两个条件:1)至少有一个人的处境变好,2)没有一个人的处境变坏,那么,这种资源配置的改变就称为“帕累托改进”或“帕累托更优”。改进资源配置就可达到“帕累托最优”。如果某种资源配置的状态不可能进行“帕累托改进”或不可能达到“帕累托更优”时,就是一种“帕累托最优”的资源配置状况。反之,这种资源配置状态就不是最佳的,即缺乏效率的。

我们借助图 1—1 进一步说明资源配置效率的含义。

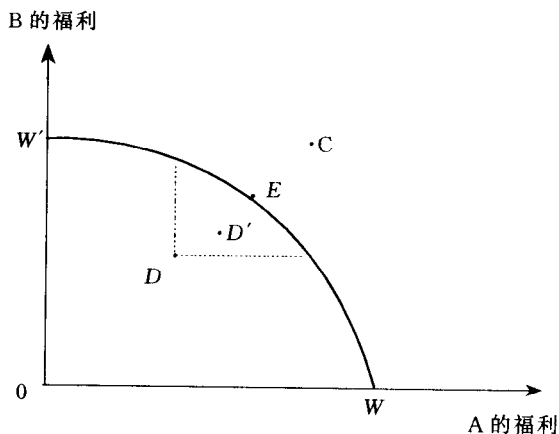


图 1—1 福利边界与帕累托最优

假定社会只有 A、B 两人,横轴代表 A 的福利水平,纵轴代表 B 的福利水平,A 和 B 的福利水平取决于他们各自消费多少产品和劳务。 WW' 曲线代表 A、B 两人可能实现的福利水平的各种可能的组合。由于社会资源是稀缺的,所以 A、B 的消费总量是有限的。整个社会有限的产品和劳务总量全部分配于 A 和 B 之间,由各种可能的分配量形成的 WW' 曲线称为福利边界 (welfare frontier),福利边界上的任何一点表示当其中一人的福利水平既定时,另一人所能达到的最高福利水平。 WW' 曲线上和曲线内的点是可能的福利水平组合, WW' 曲线外的点是任何资源配置方式都无法达到的。

在 WW' 曲线内的点(如 D 点)所代表的资源配置状况是低效率的,因为从 D 点到 E 点, A 和 B 的福利水平都可以提高,而 E 点是可达到的。到达 E 点

后,若是再移到 WW' 曲线上的任何一点或曲线内的任何一点,必然会出现一个人的福利水平的提高以另一个人的福利水平的降低或者两个人的福利水平同时降低为代价。所以, WW' 曲线上的任何一点都是帕累托最优状态的。^①

帕累托效率准则提供了一种资源最优配置的理想状态。在实际的经济活动中,帕累托效率状态不可能完全实现,绝大多数经济活动是以一部分人的福利水平下降为条件来实现另一部分人的福利水平的提高。在现实经济运行中,只要资源配置的改变在总体上使“得者所得多于失者所失”,就可以看作是有效率的。

(2) 经济效率的实现条件。

可以运用边际分析方法给出经济效率的实现条件。这里,涉及社会总成本 (total social cost, TSC)、社会总收益 (total social benefit, TSB)、社会边际成本 (marginal social cost, MSC)、社会边际收益 (marginal social benefit, MSB) 等概念。

一种产品的社会总成本 (TSC) 指的是生产一定量的该产品所需要消耗的全部资源的价值。社会边际成本 (MSC) 指的是增加一单位的该种产品的产出所需增加的资源消耗的价值。社会边际成本可以通过为补偿因增加一个单位的某种产品的产出所消耗的要素价值而需付出的货币最低额来测定,一种产品的社会边际成本随其数量的增加而增加。

一种产品的社会总收益 (TSB) 指的是人们从消费一定量的该种产品中所得到的总的满足程度。一种产品的社会边际收益 (MSB) 则是指人们每增加一个单位该产品的消费所增加的满足程度。社会边际收益可以通过人们为增加一个单位的某种产品的消费量而愿付出的货币最高额来测定,一种物品的社会边际收益随其数量的增加而减少。

可以用图 1—2 来说明某种产品 Z 的经济效率的实现条件。图 1—2 (a) 表示某种产品的社会总成本 (MSC) 和社会总收益 (MSR), 图 1—2 (b) 表示该种产品的社会边际成本和社会边际收益。可以看出社会边际成本 $MSC = \Delta TSC / \Delta Q$, 即社会边际成本曲线上每一点的值等于社会总成本曲线上同一产量所对应的点处切线的斜率; 同理, $MSB = \Delta TSB / \Delta Q$, 即社会边际收益曲线上每一点的值等于社会总收益曲线上同一产量所对应的点处切线的斜率。

从图 1—2 (b) 中不难看出,产品 Z 的最佳产量的决定条件: 当 $MSC = MSB$, 即社会边际成本等于社会边际收益时,配置在产品 Z 上的资源符合“帕累托效率”。我们不妨作这样的比较:

^① 参见樊勇明、杜莉编著:《公共经济学》,22 页,上海,复旦大学出版社,2001。

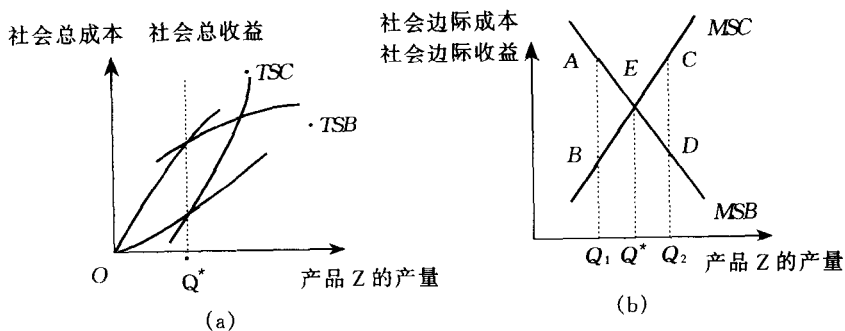


图 1—2 经济效率实现的条件

当 $MSC = MSB$ 时，交点在 E ，对应的产量为 Q^* ；

当 $MSC < MSB$ 时，选取任一产量 Q_1 ；

当 $MSC > MSB$ 时，选取任一产量 Q_2 。

若产量为 Q_1 ，由于 $MSC < MSB$ ，即每生产一个单位这种产品所增加的成本小于所增加的收益，这时必将有更多的资源配置到这种产品上以获得追加的收益。

若产量为 Q_2 ，由于 $MSC > MSB$ ，即每生产一个单位这种产品所增加的成本大于所增加的收益，这时必将有资源退出这种产品的生产以消除因过多的生产而带来的损失。

只有当产量为 Q^* ，即 $MSC = MSB$ 时，生产该种产品带来的总的净收益（收益扣除成本）才实现了最大化，如图 1—2 (a) 所示，在产量为 Q^* 时， TSC 曲线的斜率等于 TSB 曲线的斜率。此时，两条曲线的垂直距离最长，即 $TSB - TSC$ 所得的总的净收益达到最大值。若继续追加生产， $TSB - TSC$ 的值会越来越小，即总的净效益会越来越小，经济效率随之降低。

根据上面分析，可以得出如下结论：当某一社会的全部资源配置都满足这样一个条件，即每一种产品（或服务）的社会边际成本都等于该种产品（或服务）的社会边际收益时，该社会的经济制度就是具有效率的。

2. 公平准则

仅仅用帕累托最优准则来衡量资源配置状态是不够的，因为即使在帕累托最优状态下，也可能出现极少数人拥有绝大多数资源，而绝大多数人则拥有极少资源（极端的情况是 1 个人拥有 100% 的财富而其他人一无所有）的情况，显然，大多数人不会认为这是令人满意的资源配置状况。为此，有必

要引入另一个衡量准则——公平准则。尽管从“规则公平”角度看,效率准则具有强调机会公平的一面,但是,通常所指的公平是指收入分配结果的公平。

为了衡量公平的程 度,经济学家们给出了洛伦兹曲线(Lorenz curve)和基尼系数(Gini coefficient)指标等分析工具,见图1—3。

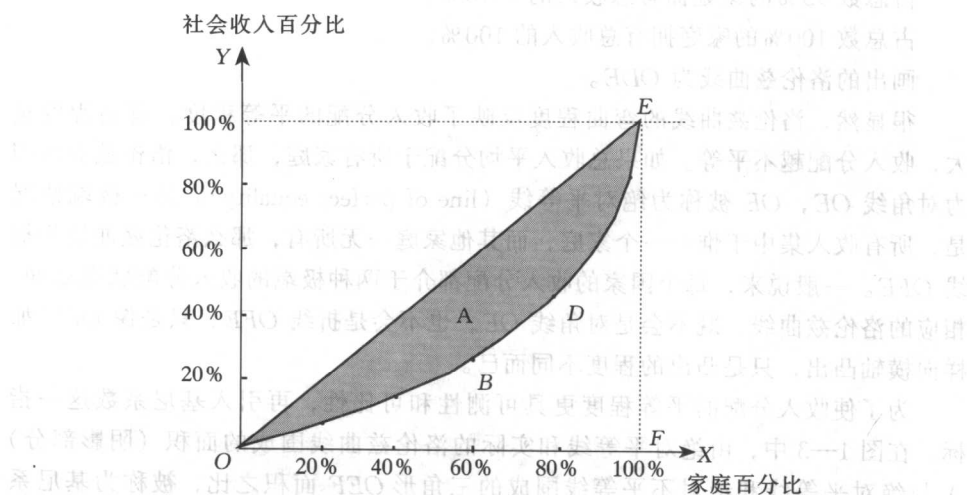


图1—3 洛伦兹曲线(1995年美国收入分配曲线)

图1—3中,横轴表示累积的家庭百分比,从左至右收入水平越来越高;纵轴表示累积的社会总收入百分比。把家庭百分比和社会总收入累积百分比划分为若干等份,组成一个正方形。按家庭百分比和收入百分比的对应关系描绘在图形上,即得到洛伦兹曲线。

表1—1 1995年美国家庭货币收入分布

家庭收入档次	收入水平	占家庭总数的百分比	占家庭收入的百分比
最低的1/5	\$ 14 399 以下	20.0	3.7
第二个1/5	\$ 14 400 - \$ 26 899	20.0	9.1
第三个1/5	\$ 26 900 - \$ 41 999	20.0	15.2
第四个1/5	\$ 42 000 - \$ 65 099	20.0	23.3
最高的1/5	\$ 65 100 及以上	20.0	48.7
其中最高的5%	\$ 113 000 及以上	5.0	21.4

资料来源:[美] 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学(第16版)》,北京,华夏出版社,1999。

根据表1—1的数据,在图1—3中画出洛伦兹曲线。按收入由低到高排列:

占总数 20% 的家庭拥有总收入的 3.7%；
占总数 40% 的家庭拥有总收入的 12.8%；
占总数 60% 的家庭拥有总收入的 28.0%；
占总数 80% 的家庭拥有总收入的 51.3%；
占总数 95% 的家庭拥有总收入的 79.6%；
占总数 100% 的家庭拥有总收入的 100%。

画出的洛伦兹曲线为 ODE 。

很显然，洛伦兹曲线的弯曲程度反映了收入分配的平等程度。弯曲程度越大，收入分配越不平等。如果总收入平均分配于所有家庭，那么，洛伦兹曲线即为对角线 OE ， OE 被称为绝对平等线 (line of perfect equality)。另一极端情况是，所有收入集中于惟一个家庭，而其他家庭一无所有，那么洛伦兹曲线为折线 OFE 。一般说来，每个国家的收入分配都介于两种极端的收入分配状况之间，相应的洛伦兹曲线，既不会是对角线 OE ，也不会是折线 OFE ，只是像 ODE 那样向横轴凸出，只是凸出的程度不同而已。

为了使收入分配的平等程度更具可测性和可比性，再引入基尼系数这一指标。在图 1—3 中，由绝对平等线和实际的洛伦兹曲线围成的面积（阴影部分） A 与绝对平等线和绝对不平等线围成的三角形 OEF 面积之比，被称为基尼系数。基尼系数 $= A / (A + B)$ ，基尼系数在 0（绝对平等）到 1（绝对不平等）之间变动，不会大于 1，也不会小于 0。

即 $0 \leq A / (A + B) \leq 1$

现在，国际上一般认为，基尼系数在 0.2 以下，表明收入分配趋于绝对平均，基尼系数在 0.2~0.3 之间为相对平均，基尼系数在 0.3~0.4 之间属于比较适度，0.4 以上则被认为是收入分配趋于绝对不平等状态。

1.1.2 完全竞争市场与经济效率的实现

1. 完全竞争市场的特征

在西方经济学中，完全竞争市场的条件是非常苛刻的，在现实经济活动中，真正符合完全竞争市场条件的市场几乎没有。尽管如此，建立完全竞争市场模型仍是非常必要的。完全竞争市场模型条件下得出的关于市场机制和资源配置的基本原理为其他类型市场（垄断竞争市场、寡头市场、垄断市场）的经济效率分析和评价提供了参照。而且，在市场经济社会中，要分析政府经济活动的意义和范围，也需要从完全竞争市场开始。

一般的经济理论认为，完全竞争市场必须满足以下条件：

(1) 所有的交易都在市场上发生，并且市场上有大量的买者和卖者。由于市场上买者和卖者人数众多，所以，任何一个买者或卖者都不能控制价格，换言之，每个人都只是市场价格的被动接受者。

(2) 产品是同质的，即产品在质量、价格、商标、售后服务等方面完全没有差别。

(3) 资源可以充分流动，即行业进出自由。

(4) 买者和卖者可以享有完全和对称的信息。

除了以上已被明确表示的完全竞争市场结构的特点外，还有一些暗含在经济学家论述中的条件：

(1) 所有的生产资源都为私人所有。

(2) 消费者和生产者都是追求效用或利润最大化的合乎理性的经济人。

(3) 经济利益的可分性与所有权的确定性。即产品可以被分割成许多能够购买的单位，从而使物品的所有权具有确定性，这样才能保证产品的经济利益和成本能以价格来计量。

(4) 生产和消费都不存在外部效应。

(5) 不存在规模报酬递增 (increasing return to scale)，也就是生产规模越大，成本越低，收益越大的情形。

2. 完全竞争市场与资源配置效率的实现

在完全竞争条件下，如何达到帕累托最优状态呢？如图 1—4，横轴表示某一产品的供求量，纵轴表示该产品的价格， D 为市场需求曲线， S 为市场供给曲线。

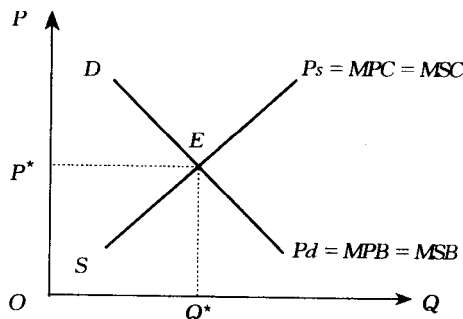


图 1—4 完全竞争市场与“帕累托最优”的实现